

Михајло Мицић*



**ПРАВО ПРИРОДЕ:
Студије случајева и правни изазови заштите угрожених врста у
Републици Србији**

1. Увод

Заштита животне средине, природних станишта и биљних и животињских врсти у њима, требало би да представља једно од кључних питања савременог правног система и јавне политике Републике Србије. У контексту процеса европских интеграција и обавеза преузетих међународним уговорима, Србија се суочава са задатком усклађивања домаћих прописа са правним тековинама Европске уније у области заштите природе, вода и биодиверзитета. Посебно значајну улогу у овом процесу има питање управљања природним ресурсима и очувања заштићених подручја, као и заштићених и строго заштићених биљних и животињских врсти, што се у пракси показује као изазов јер готово без изузетака долази до конфликта између, под сумњивим околностима развојних, и еколошких интереса.

Управо на тим раскршћима јавне политике, између економског развоја, енергетске безбедности и очувања природних вредности, јавља се потреба за балансираним, правно утемељеним приступом који ће омогућити дугогодишње и одрживо коришћење националних природних ресурса уз очување еколошког интегритета простора природних станишта.

Ово поготово јер досадашња јавна политика у области планирања и изградње простора последњих година оправдано изазива забринутост стручне и шире јавности у погледу уставности и законитости прописа које доносе законодавна и извршна власт, као

и због учесталих неправилности у управним поступцима у којима долази до злоупотребе законских механизма у корист приватних инвеститора, а све на непосредну штету природних станишта, воде и биодиверзитета.

2. Домаћи правни оквир

Темељни пропис који уређује ову област јесте Закон о заштити животне средине¹ којим се дефинишу принципи превенције, интегралног управљања и јавног учешћа у доношењу одлука које утичу на животну средину. У складу са чланом 14 Закона о заштити животне средине, контрола коришћења и заштите природних ресурса и добара спроводи се кроз низ механизма, међу којима посебно место заузима процена утицаја пројеката на животну средину. Овим институтом се обезбеђује превентивно деловање државе у погледу заштите природних вредности и спречавања могућих штетних последица које могу настати реализацијом пројеката, чиме се у пракси остварује начело одрживог развоја и баланс између економских и еколошких интереса.

Такође, посебан значај имају Закон о заштити природе,² Закон о планирању и изградњи,³ као и Закон о водама,⁴ који заједно чине нормативни оквир за контролу привредних активности које могу угрозити национални екосистем, нарочито у осетљивим и заштићеним подручјима попут планинских и речних станишта.

3. Међународни оквир и стандарди

Република Србија је потписница и ратификовала је низ међународних уговора којима се постављају обавезе у области очувања биодиверзитета, екосистема и одрживог коришћења природних ресурса. Међутим, међународни оквир не обухвата само материјалну заштиту природе, већ и институционалне механизме који гарантују транспарентност, доступност информација и учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине, међу којима су најзначајније Архуска конвенција (1998),⁵

¹ Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11, 14/16, 76/18, 95/18-др. закон и 94/24-др.закон).

² Закон о заштити природе („Службени гласник РС“, бр. 36/29, 88/10, 91/10-испр., 14/16, 95/18-др.закон, 71/21).

³ Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-испр., 64/10-ОУС 24/11, 121/12, 42/13-ОУС, 50/13-ОУС, 98/13-ОУС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др.закон, 9/20, 52/21, 62/23 и 91/25).

⁴ Закон о водама („Службени гласник РС“, број 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18-др.закон).

⁵ Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС“ – Међ. уговори, број 38/09 од 25.05.2009. године).

Конвенција о биодиверзитету (1992),⁶ те Бернска конвенција о заштити европских дивљих врста и природних станишта (1979).⁷

Све ове конвенције истичу значај партиципације јавности, транспарентности и научне утемељености у доношењу одлука, те обавезу државе да обезбеди очување природних подручја од неповратних промена изазваних људским деловањем, зарад економског интереса који нема утемељења у истинској сврси и суштинској природи одрживог развоја.

С тим у вези, Архуска конвенција посебно наглашава право јавности да активно учествује у поступцима који се односе на доношење одлука о пројектима, плановима и програмима који могу утицати на животну средину, као и право на приступ информацијама и правним средствима у случајевима кршења еколошких прописа. Конвенција о биодиверзитету, с друге стране, усмерена је на очување генетске разноликости и рационално коришћење природних ресурса, те обавезује државе да приликом планирања развоја и експлоатације природних добара у обзир узимају мере заштите и обнављања екосистема. Бернска конвенција допуњује ове обавезе фокусом на заштиту европских дивљих врста флоре и фауне и њихових природних станишта, чиме се успоставља обавеза држава чланица да спрече нарушавање еколошке равнотеже кроз градњу, индустријске активности и друге облике антропогеног притиска, као последица немарног људског деловања, зарад капиталистичко-коруптивних интереса приватних компанија и владајуће структуре власти.

Дакле, у међусобном деловању, наведене конвенције чине целовити међународни оквир који државе обавезује да успоставе транспарентне процедуре одлучивања, развију ефикасан систем процене утицаја на животну средину и обезбеде стални мониторинг еколошког стања. Тиме се потврђује да заштита природних добара не може бити посматрана само као питање националне политике, већ као део ширег међународног система заснованог на принципима одговорности, јавне партиципације и научне утемељености у процесу доношења одлука. Овакав приступ уједно представља и основу за јачање институционалне контроле над пројектима који могу довести до деградације

⁶ Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности ("Службени лист СРЈ - Међ. уговори", бр. 11/01).

⁷ Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта ("Службени гласник РС" – Међ. уговори, број 102/07).

природних подручја и угрожавања биодиверзитета, чиме се остварује и једно од темељних права сваког грађанина – право на здраву животну средину.

4. Случајеви из праксе

а) Пример Рупске реке

Један од илустративних случајева из домаће праксе односи се на изградњу мале хидроелектране (МХЕ) на Рупској реци у јужној Србији. На овом подручју, које карактерише висок степен еколошке очуваности, забележено је присуство више строго заштићених врста: поточног рака (*Austropotamobius torrentium*), клена (*Squalius cephalus*), поточне мрене (*Barbus balcanicus*), поточне пастрмке (*Salmo trutta — morpha fario*), двопругасте икље (*Telestes souffia*) и вијуна (*Cobitis elongata*). Све наведене врсте имају изузетно значајну улогу у очувању водних екосистема, а њихова станишта су према важећим домаћим и међународним прописима предмет посебног режима заштите.

Ово пре свега јер на подручјима где обитавају заштићене и строго заштићене врсте, прописима је изричито предвиђено да је израда студије о процени утицаја на животну средину обавезна, управо зато што би и минималне интервенције могле довести до фрагментације станишта, нарушавања хидролошког режима и угрожавања стабилности популација које су од пресудне важности за екосистемску равнотежу. У том смислу, било је нужно да свака планирана изградња МХЕ, а нарочито изградња више постројења на истој реци, буде предмет детаљне и стручне процене.

Упркос томе, у конкретном случају, пројекат је реализован без адекватне процене утицаја на животну средину, што представља озбиљан пропуст у примени домаћих прописа и стандарда заснованих на праву Европске уније. Након изграђене две мале хидроелектране, покушана је изградње и треће, иако је реч о подручју на ком је, због наведених еколошких карактеристика, процена утицаја не само препоручена, већ и обавезна по закону.

У управном поступку који се односио на изградњу треће МХЕ, надлежни орган је најпре 2019. године донео решење којим је утврђено да је неопходно израдити студију о процени утицаја на животну средину. Ипак, 2022. године, исти орган доноси супротно решење и обуставља поступак покренут ради одлучивања о потреби процене утицаја, иако је претходно јасно утврдио да је студија неопходна. Овај значајан дисконтинуитет у

одлучивању указује на неправилан, недоследан и правно неодржив приступ заштити животне средине.

До преиспитивања законитости поступка дошло је тек након подношења два ванредна правна средства⁸ и то: 1) захтева за понављање поступка и 2) захтева за поништавање коначног решења Одељења за урбанизам, привреду и заштиту животне средине.⁹

Чињеница да је орган у периоду од три године донео две међусобно супротстављене одлуке, и то на подручју од изузетне еколошке вредности, указује на дубоку неусаглашеност административне праксе са принципима превенције, предострожности и правне сигурности. Осим тога, такво поступање доводи у питање стварну ефикасност система заштите природе, јер омогућава да се интервенције у осетљивим екосистемима реализују без стручне и законски неопходне процене њихових последица.

б) Пример Уредбе о проглашењу Предела изузетних одлика „Повлен и Кањон Сушице“

Министарство заштите животне средине је 2025. године огласило јавну расправу о Нацрту Уредбе о проглашењу Предела изузетних одлика „Повлен и Кањон Сушице“. На први поглед, наведена иницијатива има за циљ очување природног богатства Ваљевских планина и заштиту биљног и животињског света од индустријског и привредног искоришћавања. Међутим, из Студије заштите предела изузетних одлика Повлена и Кањона Сушице произлази озбиљан проблем – предложене границе заштићеног подручја не обухватају читав локалитет ваљевских планина, иако се он у целини налази у оквиру међународно значајног подручја за птице (*Important bird area – IBA*), идентификованог од стране глобалне организације *BirdLife International*. Планина Маглеш, која представља природни огранак Повлена, није обухваћена Уредбом, иако представља кључно станиште за бројне врсте птица, укључујући сурог орла (*Aquila chrysaetos*) и краткопрстог копца (*Accipiter brevipes*). Овакво парцијално приступање заштити простора доводи до правне и еколошке контрадикторности: део територије подлеже строгом режиму заштите, док други, једнако вредни делови остају незаштићени и изложени потенцијалном притиску индустријских активности.

⁸ <https://n1info.rs/vesti/mestani-sela-dadince-kod-vlasotinca-11-dana-brane-rupsku-reku/>, 24.12.2025. године.

⁹ <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/ponishteno-konachno-reshenje-o-izgradnji-mini-hidroelektrane-besko-narupskoj-reci>, 24.12.2025. године.

в) Пример бране „Сврачково“ на реци Рзав

Један од најактуелнијих и најспорнијих пројеката у области управљања водама и заштите природе односи се на план изградње бране „Сврачково“ на реци Рзав. Рзав се убраја међу еколошки најочуваније водотоке у Србији, са изразито високим квалитетом воде и богатством аутохтоне фауне. Иако Уредба о проглашењу није никада донета, у стручним анализама и планским актима више пута је утврђено да подручје Рзава има карактер заштићеног природног добра, што указује да је та квалификација коришћена више као формална оправданост пројектних намера, а мање као стварна мера заштите овог изузетно осетљивог екосистема.

Нарочито је значајно присуство строго заштићене врсте – поточног рака (*Austropotamobius torrentium*), која представља индикатор здравих и јаким водених екосистема. Поточни рак је према домаћим прописима и Бернској конвенцији под строгим режимом заштите, што подразумева забрану активности које могу довести до уништавања или деградације његовог природног станишта. Према расположивим биолошким студијама и теренским налазима, планирана изградња бране би неминовно довела до значајних промена водног режима, потапања делова станишта и фрагментације популације ове врсте, што представља директан ризик од нарушавања међународних обавеза Републике Србије у области заштите природе.

У јавним расправама и стручним трибинама одржаним у Ариљу током 2025. године¹⁰ указано је да пројекат није праћен адекватном проценом кумулативних и дугорочних утицаја на биљни и животињски свет, нити је у довољној мери анализирана усклађеност са Бернском конвенцијом и релевантним европским стандардима. Уколико би држава наставила са реализовањем пројекта без обезбеђивања пуне правне и биолошке заштите, постоји могућност покретања поступка пред Сталним комитетом Савета Европе у Стразбуру, који је надлежан за контролу спровођења Бернске конвенције и може наложити хитне мере заштите у случају повреде обавеза државе чланице.

Случај бране „Сврачково“ јасно показује да недовољно усклађен приступ планирању инфраструктурних објеката у осетљивим екосистемима може довести до правних спорова, међународне одговорности државе и неповратних еколошких последица. Он представља пример ситуације у којој само једна строго заштићена врста може бити

¹⁰ <https://n1info.rs/vesti/tribina-u-arilju-brana-svrackovo-spas-ili-pretnja/>, 24.12.2025. године.

кључни правни механизам у очувању ширег природног комплекса и у остваривању уставног права грађана на здраву животну средину.

5. Улога Савета Европе и препоруке

Савет Европе, кроз инструменте као што су Бернска конвенција и Европска повеља о локалној самоуправи,¹¹ промовише принципе одрживог управљања природним добрима. У складу са тим и последично, локалне власти би, унутар законских оквира, требале да имају пуну слободу да доносе одлуке и покрећу иницијативе у вези са свим питањима која нису изричито искључена из њихове надлежности или додељена некој другој непосредно вишој инстанци. Додатно, локални органи власти би, користећи своја права на удруживање, чланство у асоцијацијама и међународну сарадњу, могли у оквиру законских оквира, координисано деловати како би се у пракси примењивале препоруке Сталног комитета Савета Европе, посебно у погледу одрживог управљања природним добрима и јачања локалне самоуправе у Србији.¹² Ипак, препоруке Комитета Савета Европе често указују да се проблем у земљама кандидатима, попут Србије, не огледа у непостојању прописа, већ у њиховој неуједначеној примени, недостатку координације између државних и локалних органа, те у занемаривању јавног еколошког интереса, а све у корист краткорочних лукративних економских циљева појединаца.

6. Закључак

Анализирани домаће и међународне правне изворе као и примере из домаће праксе, можемо увидети системски проблем у спровођењу закона усмерених на заштиту животне средине у Републици Србији. Док се у нормативном смислу остварује висок ниво усклађености са међународним стандардима, у пракси се показује недоследност и мањак интегрисаног приступа заштити природног простора. Неопходно је да се процеси планирања и доношења одлука у области заштите природе заснивају на принципу предострожности,¹³ као и да се уведе обавезност израде студије о процени утицаја на животну средину за све инфраструктурне пројекте у осетљивим и заштићеним природним подручјима, те и да се осигура транспарентност кроз активно укључивање стручне и

¹¹ Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи ("Службени гласник РС" - Међ. уговори, број 70/07 и 10/25).

¹² Члан 10. Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи.

¹³ Рио декларација о животnoj средини и развоју, Начело 15: „Да би се животна средина заштитила, земље морају, у складу са својим могућностима, у што већој мери примењивати приступ предострожности. Ако постоји претња од озбиљне или неповратне штете, недостатак потпуне научне извесности не сме се користити као разлог за одлагање исплативих мера за спречавање деградације околине.“

локалне јавности. Одржива заштита природе не може се свести на формалну регулативу – она захтева институционалну доследност, научну утемељеност и јасну политичку вољу да се природно богатство Србије очува за будуће генерације.

Датум објаве: 25.12.2025. године

*Текстови објављени на страници *Правне теме* на сајту Асоцијације судијских помоћника не представљају правне савете, већ личне ставове аутора, који не морају нужно одражавати ставове Асоцијације судијских помоћника.